

Verslag bemiddeling door drs. R.P.H. Oudenhoven inzake verplaatsing Het Rhedens

1. Opdrachtverlening

Tijdens het algemeen overleg over het Plan van Scholen 2001-2003 op 28 juni 2001 is onder andere aandacht besteed aan de impasse die is opgetreden rond de aanvraag van de scholengemeenschap Het Rhedens om de havo/vwo-vestiging te verplaatsen van Rozendaal naar Dieren. Tijdens het overleg heeft de staatssecretaris van OCenW, mevrouw drs. K.Y.I.J. Adelmund, in antwoord op vragen uit de commissie toegezegd na te zullen gaan of er mogelijkheden zijn tot bemiddeling in deze kwestie. In haar brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 juli 2001 (TK 27267, nr. 6) heeft de staatssecretaris deze toezegging herhaald en daaraan toegevoegd dat voor de bemiddeling het uitgangspunt geldt de (ook door de Tweede Kamer voorgestane) verplaatsing van Het Rhedens.

Op grond van het vorenstaande heeft de staatssecretaris mij voor de bemiddelingsactiviteiten benaderd, waarop ik na ampele overweging ben ingegaan op het verzoek. Daarvan zijn de betrokken scholen op de hoogte gesteld in de brief van de staatssecretaris van 19 juli 2001, kenmerk VO/BOB/01/28722. In die brief wordt gesproken van het onderzoeken van de mogelijkheden voor een oplossing, waarin alle partijen zich kunnen vinden.

2. Werkwijze

In een brief aan alle scholen van 6 augustus 2001 heb ik uiteengezet welke werkwijze ik van plan was te volgen, namelijk het voeren van bilaterale gesprekken met vertegenwoordigers van het bestuur en de schoolleiding van de betrokken scholen om de mogelijkheid te verkennen van een "convenant". Indien het antwoord op die vraag positief zou zijn, zouden de bilaterale gesprekken worden gevolgd door een breed overleg tussen alle betrokkenen over de inhoud van een dergelijk convenant.

In de brief van 6 augustus 2001 is ook een aantal feiten en omstandigheden opgesomd die naar mijn oordeel relevant waren voor de bemiddelingsactiviteiten. Daarop is een begin gemaakt met de gesprekken met vertegenwoordigers van de scholen op bestuurlijk en managementniveau. Ter voorbereiding daarop is naar betrokkenen een gespreksnotitie gestuurd, waarin de hiervoor bedoelde feiten en omstandigheden zijn herhaald. Bovendien is in die notitie een aantal vraagpunten geformuleerd om de gesprekken te structureren en informatie te verkrijgen die onderling vergelijkbaar is.

3. Relevante feiten en omstandigheden

In de brief van 6 augustus 2001 en in de gespreksnotitie zijn de volgende voor de bemiddelingsactiviteiten relevante feiten en omstandigheden opgesomd.

- Staatssecretaris Adelmund en de Tweede Kamer der Staten-Generaal (bij monde van de woordvoerders onderwijs in de diverse fracties) gaan uit van een verplaatsing van

Het Rhedens (vmbo én havo/vwo). Hierbij is verwezen naar het algemeen overleg op 28 juni 2001.

- Een bilocatie van Het Rhedens in de vorm van de vestiging van het vmbo in Dieren en een vestiging voor havo/vwo in het dorp Rheden is niet mogelijk gebleken. Drie mogelijke locaties in het dorp Rheden bleken immers in juni 2000 om uiteenlopende redenen ongeschikt voor het vestigen van een onderwijsvoorziening.
- Eind juni 2001 heeft de gemeente Rheden aan Het Rhedens een bouwvergunning afgegeven voor een nieuw schoolgebouw dat zowel het vmbo als het havo/vwo zou moeten gaan huisvesten. Met instemming van de “tussenliggende” gemeenten Brummen, Doesburg, Rozendaal en Angerlo is in die periode ook tot de financiering daarvan besloten. Tevens heeft de gunning van de bouw plaatsgevonden. Deze feiten waren voor mij reden om te constateren dat noch geheel, noch gedeeltelijk op de bouw als zodanig kon worden teruggekomen.
- Staatssecretaris Adelmund heeft in haar brief van 3 juli 2001 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel gepresenteerd voor aanpassing van het Toetsingskader voor het Plan van Scholen. Daarin wordt niet alleen beschreven wanneer een terugloop van het aantal leerlingen bij een school als “substantieel” wordt beschouwd, maar het bevat ook een aantal voorschriften waaraan een aanvraag ex artikel 75 WVO moet voldoen, indien er sprake is van substantieel leerlingenverlies bij omliggende scholen. Uitgangspunt daarbij is dat er tussen de aanvrager en de besturen van omliggende scholen afspraken worden gemaakt over het opvangen van leerlingenverlies. Het voorstel voorziet echter ook in een procedure voor het geval dat “ondanks herhaalde pogingen” het niet mogelijk blijkt dergelijke afspraken tot stand te brengen.
- De bemiddelingspoging van ondergetekende staat onder een grote tijdsdruk. Tijdens het algemeen overleg op 28 juni jl. is voor de bemiddelingsactiviteiten immers de periode van het zomerreces 2001 genoemd. Die tijdsbepaling kan mede worden verklaard door het gegeven dat op 25 september 2001 een nieuw algemeen overleg met de staatssecretaris zal worden gehouden (over het ontwerp-Plan van Scholen 2002-2004), waarin naar verwachting de impasse rond de aanvraag van Het Rhedens opnieuw aan de orde zal worden gesteld.

Tijdens vrijwel alle gesprekken is er door de scholen op gewezen dat deze reeks van feiten en omstandigheden aanvulling behoeft, namelijk met de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2001, waarmee inzake de verplaatsing van Het Rhedens een voorlopige voorziening is gerealiseerd, en met het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 18 mei 2001, waarin de commissie tot de conclusie komt het bezwaarschrift van de omliggende scholen tegen de verplaatsing gegrond te verklaren en de staatssecretaris in overweging wordt gegeven de goedkeuring ter zake te herroepen.

Deze feiten hebben uiteraard in mijn oriëntatie en oordeelsvorming een rol gespeeld.

4. Invalshoek van de bemiddelaar

Ondergetekende was er zich bij het aanvaarden van het verzoek tot bemiddeling van bewust dat de onderhavige kwestie zeer complex is en dat de verplaatsing min of meer grote gevolgen voor de scholen in de desbetreffende regio zal hebben. Tevens was bij bestudering van het ter beschikking gestelde omvangrijke pakket van brieven en rapporten gebleken dat de posities van de partijen mede daardoor in de loop der tijd

aanzienlijk waren verhard. Er leek weinig ruimte meer te bestaan voor het bewegen van elk van de betrokken scholen en dus ook voor het vinden van een oplossing, zeker op korte termijn.

De huidige leerlingpopulatie en de prognoses daaromtrent voor de komende jaren, laten voor vrijwel alle betrokken scholen een beeld zien dat ook los van een verplaatsing van Het Rhedens naar Dieren tot grote zorgen moet stemmen. Dat geldt in het bijzonder voor de minimale omvang die nodig is voor het ontwikkelen en in stand houden van kwalitatief voldoende voorzieningen in de bovenbouw van havo/vwo. Die constatering kan slechts tot één conclusie leiden, namelijk dat intensieve bestuurlijke samenwerking dan wel fusie tussen scholen in de regio niet alleen wenselijk, maar zelfs onafwendbaar is.

Vanuit die invalshoek zijn de gesprekken met de scholen beperkt tot twee opties, namelijk:

- A. het onderzoeken van de mogelijkheid alsnog te komen tot een convenant tussen alle betrokken scholen, uitgaande van de door de scholengemeenschap Het Rhedens aangeboden instroombeperking. Het voorstel van Het Rhedens zou op onderdelen kunnen worden aangescherpt en voorzien van noodzakelijk geachte nadere randvoorwaarden (bijvoorbeeld facilitering door de provinciale en/of rijksoverheid) en waarborgen voor een goede naleving van afspraken, waardoor een convenant alsnog mogelijk zou zijn;
- B. de mogelijkheid te onderzoeken om de onafwendbaar lijkende intensieve bestuurlijke samenwerking c.q. fusies te bespoedigen, zodat binnen een groter bestuurlijk en organisatorisch verband beter praktische oplossingen kunnen worden ontwikkeld voor de problemen die de verplaatsing van de havo/vwo-bovenbouw naar Dieren met zich meebrengt.

Wat de haalbaarheid van de optie van de bestuurlijke samenwerking c.q. fusie betreft zou in eerste instantie de aandacht moeten uitgaan naar het openbaar onderwijs te Doetinchem en Zutphen. De huidige situatie van die scholen en alle prognoses met betrekking tot de gevolgen van de verplaatsing van Het Rhedens geven aanleiding tot bijzondere zorg.

Door het bevoegd gezag en het management van de betrokken scholen (het Rietveld Lyceum te Doetinchem en het Stedelijk Daltoncollege te Zutphen) wordt vrees uitgesproken voor de continuïteit, hetgeen zou leiden tot het verdwijnen van openbaar onderwijs in een omvangrijk gebied. De positie van de scholen op dit moment, met name voor wat betreft de havo/vwo-bovenbouw, maakt een verregaande bestuurlijke samenwerking binnen én buiten het eigen werkingsgebied nu al urgent en dat geldt zeker voor de nabije toekomst. De problematiek met betrekking tot Het Rhedens zou aanleiding kunnen zijn om de mettertijd noodzakelijke samenwerking c.q. fusie nu al te realiseren. In die ontwikkeling zou ook Het Rhedens (met nu nog de signatuur van algemeen bijzonder onderwijs) betrokken moeten worden. Concreet zou het hierbij moeten gaan om het vormen van een nieuwe openbare stichting, die bestuurlijk verantwoordelijk wordt voor al het open toegankelijk onderwijs dat thans door de openbare scholen in Doetinchem (“smalle” scholengemeenschap) en Zutphen (“brede” scholengemeenschap) en Het Rhedens (“brede” scholengemeenschap) wordt verzorgd. Deze grotere, nieuwe bestuurlijke en organisatorische eenheid moet in staat worden geacht om problemen met betrekking tot leerlingstromen, profilering in het

onderwijsaanbod, onderwijskundige ontwikkelingen, personeelsbeleid en exploitatie en beheer beter op te lossen, dan wanneer de drie scholen dat ieder afzonderlijk op eigen kracht zouden moeten doen.

De stichting zou moeten worden geleid door een klein en slagvaardig bestuur dat onafhankelijk en dus “bevrijd” van de last van eerdere besluitvormingsprocessen in staat wordt gesteld een evenwichtig patroon van onderwijsvoorzieningen op gedegen kwalitatieve en bedrijfseconomische overwegingen in stand te houden. In een dergelijk bestuur mag geen sprake zijn van een vertegenwoordiging van “bloedgroepen”, dat wil zeggen van de oorspronkelijk zelfstandige besturen en scholen, en er mag evenmin worden gewerkt met voorwaarden vooraf.

Tot de taak en verantwoordelijkheid van het bestuur behoort het vorm en inhoud te geven aan het open toegankelijk voortgezet onderwijs in het betreffende gebied in al zijn aspecten. Dat zal, bij wijze van voorbeeld, ook inhouden dat, alle belangen van het openbaar onderwijs integraal afwegend, wordt voorgesteld waar, wat in welke accommodatie en locatie zal plaatsvinden.

In deze opzet zal de “instroombeperking”, die door alle partijen eigenlijk als niet of minder gewenst wordt beschouwd, mogelijk kunnen vervallen. De wijze waarop de gevolgen voor het openbaar onderwijs van de verplaatsing van de havo/vwo-bouwen naar Dieren moeten worden aangepakt, vormt dan immers een verantwoordelijkheid van het toekomstige bestuur.

Voor andere scholen bewegen de gevolgen zich mogelijk binnen redelijk aanvaardbare grenzen. Waar dat incidenteel niet het geval is, zou kunnen worden gekeken naar een daarop toegesneden oplossing.

Het realiseren van de beschreven mogelijkheid gaat in eerste instantie de besturen van het openbaar onderwijs in Doetinchem en Zutphen en het bestuur van Het Rhedens aan. Daarnaast zijn echter ook de gemeenten Rheden, Brummen, Doesburg, Rozendaal en Angerlo betrokken.

Bij het uitwerken van deze optie is ook de positie van het Baudartius College te Zutphen nog apart in ogenschouw genomen. De huidige omvang van deze school rechtvaardigt het overwegen van een bestuurlijke samenwerking, mogelijk in interconfessioneel verband (in concreto met het Isendoorn College te Warnsveld). In principe is het ook mogelijk dat wordt toegetreden tot het samenwerkingsverband tussen het openbaar onderwijs en Het Rhedens, waarbij uiteraard voor het Baudartius College voldoende waarborgen moeten worden gegeven voor het handhaven van de protestants-christelijke signatuur van deze school.

5. Opbrengst bilaterale gesprekken

In de periode van 31 juli tot en met 14 september 2001 zijn vele bilaterale gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de besturen van de betrokken scholen en de schoolleiders (de rector) daarvan. Een groot aantal betrof “informele”, oriënterende gesprekken die niet zijn genotuleerd en die bedoeld waren om in een vrije, open gedachtewisseling na te gaan of er aanknopingspunten waren om tot een oplossing te komen. Van de overige gesprekken is een verslag gemaakt.

In afwijking van het aanvankelijk voornemen hebben geen gesprekken plaatsgevonden met de christelijke scholengemeenschap De Heemgaard te Apeldoorn. Overweging hierbij is geweest dat uit alle prognoses bleek, dat door de min of meer excentrische

ligging van deze school ten opzichte van de overige omliggende scholen van Het Rhedens de gevolgen van een eventuele verplaatsing van Het Rhedens nauwelijks invloed zal hebben op de leerlingstromen bij De Heemgaard.

5.1 De mogelijkheid van een convenant (conform optie A)

In de bilaterale gesprekken, die gericht waren op het vinden van een oplossing binnen het door de staatssecretaris geformuleerde uitgangspunt, zijn de hiervoor beschreven opties ter sprake gebracht.

Duidelijk is geworden dat het alsnog bereiken van een convenant conform optie A niet haalbaar moet worden geacht. Die conclusie is gebaseerd op de volgende constatering:

- a. ook met toepassing van een instroombeperking zoals door Het Rhedens is voorgesteld, is er naar het oordeel van de diverse gesprekspartners nog steeds sprake van een aanzienlijke en voor die omliggende scholen onaanvaardbare schade als gevolg van het omleiden van leerlingstromen;
- b. er bestaan principiële bezwaren tegen het hanteren van een instroombeperking, geuit door vertegenwoordigers van zowel het openbaar onderwijs als het bijzonder onderwijs, omdat een dergelijke maatregel indruist tegen een van de grondslagen van het Nederlandse onderwijsbestel, namelijk de keuzevrijheid van ouders. Een convenant waarvan een instroombeperking een van de onderdelen vormt, is uit dien hoofde voor het merendeel van de scholen onaanvaardbaar;
- c. een akkoord is slechts mogelijk wanneer alsnog de havo/vwo-bovenbouw niet naar Dieren, maar naar Rheden zou worden verplaatst, omdat er in dat geval aanzienlijk minder gevolgen zouden zijn voor de leerlingstromen bij de omliggende scholen en een instroombeperking derhalve achterwege kan blijven;
- d. in het algemeen ziet men geen nieuwe bijzondere argumenten, noch bijzondere condities en/of voordelen op grond waarvan men nu wel tot een convenant zou kunnen besluiten, waar dat in het verleden twee maal niet is gelukt. Gelet op de uitspraken van de Raad van State en de commissie voor de bezwaarschriften van het ministerie, welke men als een ondersteuning van het eigen standpunt beschouwt, acht men de omstandigheden om tot een convenant te komen zelfs minder aanwezig dan ooit.

5.2 De mogelijkheid van bestuurlijke samenwerking in het algemeen en conform optie B

5.2.1. Bestuurlijke samenwerking in het algemeen

De mogelijkheid van een verregaande bestuurlijke samenwerking roept - zeker wanneer de tijdshorizon is verbreed - een algemeen gevoel van herkenning en urgentie op.

In een aantal gevallen is door scholen hierbij de voorkeur uitgesproken voor het tot stand brengen van een (door het provinciebestuur op te stellen) regiovisie die de basis vormt voor een integrale besluitvorming. Sommigen zijn van mening dat dit een "lange weg" zal worden en vrezen bovendien, dat het dan nog onzeker is of de verschillende betrokkenen de concrete conclusies en aanbevelingen ook zullen effectueren. Ik deel die verwachting en vrees. De besluitvorming rond het concrete verzoek van Het Rhedens heeft al lang geduurd en verder langdurig uitstel is mijns inziens niet gewenst.

Bestuurlijke samenwerking heeft in Doetinchem reeds goede vorm en inhoud gekregen in het verband van de stichting CoVOA¹, waarin o.a. het Ulenhof College (pc), het St. Ludgercollege (rk) en de interconfessionele scholengemeenschap 't Brewinc participeren.

Bestuurlijke samenwerking tussen de scholen voor bijzonder onderwijs (het Baudartius College (pc) te Zutphen en het Isendoorn College (rk) te Warnsveld) blijkt op korte termijn nog "een brug te ver". Ongeveer twee jaren geleden hebben serieuze gesprekken plaatsgevonden tussen de beide schoolbesturen. Na brede raadpleging van betrokkenen in eigen kring is besloten om (voorlopig) af te zien van verregaande bestuurlijke samenwerking c.q. fusie. Men ziet geen reden daar nu al weer op terug te komen. A fortiori ligt de optie van het zich aansluiten bij de eventueel nieuw op te richten openbare stichting voor het openbaar en algemeen bijzonder onderwijs buiten handbereik. Ze lijkt pas op langere termijn en dan wellicht nog onder de strikte voorwaarde van een regiovisie ten aanzien van de gewenste onderwijsvoorzieningen realiseerbaar.

Ook binnen het openbaar onderwijs wordt de wenselijkheid van bestuurlijke schaalvergroting onderkend. Benadrukt wordt het belang van een voor het gehele voortgezet onderwijs in het betreffende gebied geldende regiovisie. De vertegenwoordigers van het openbaar onderwijs zijn van mening dat hun oriëntatie zich ook tot buiten het eigen gebied (onder meer tot het openbaar onderwijs in Lochem en Holten) moet uitstrekken en hierover bestaan ook reeds contacten. Noch tussen het openbaar onderwijs in Doetinchem en het openbaar onderwijs in Zutphen onderling, noch daarbuiten heeft de wenselijke bestuurlijke schaalvergroting al concreet vorm en inhoud gekregen.

5.2.2. Optie B

Eerder is optie B betrekkelijk uitvoerig beschreven, omdat het mij een serieuze mogelijkheid lijkt om uit de impasse te geraken. Wel zal het moeten gaan om een snelle besluitvorming en een oriëntatie die vooral op de toekomst is gericht. Bij de diverse gesprekspartners is een "eerste gevoel" nagegaan. De reacties zijn dan ook in overwegend voorlopige termen weergegeven.

- Vanuit oriënterende gesprekken heb ik de stellige indruk gekregen dat de optie op instemming kan rekenen van de "tussenliggende" gemeenten.
- Ook Het Rhedens zal naar mijn inschatting positief reageren.
- Open en constructief is de eerste reactie van het bijzonder onderwijs (CoVOA) in Doetinchem. Voor bestuur en directie van de drie scholen is echter het behartigen van de belangen van het openbaar onderwijs in Doetinchem bij de uitwerking van deze optie van beslissende betekenis. Het definitieve standpunt zal in sterke mate worden bepaald door de opstelling van dat openbaar onderwijs.
- Het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs in Doetinchem dat, gelet op het eerder geformuleerde, een doorslaggevende rol speelt in het verder vervolgen van optie B, is van mening dat niet zonder meer nu al onvoorwaardelijk positief kan worden gereageerd. Gewezen wordt op verplichtingen jegens het openbaar onderwijs in Holten en Lochem, waarmee ook besprekingen over een bestuurlijke fusie gaande zijn. De besprekingen met deze scholen zijn volgens de woordvoerder

¹ Stichting Confessioneel Voortgezet Onderwijs Achterhoek

van het openbaar onderwijs in Doetinchem ook daarom van vitaal belang, omdat de schaalgrootte van “slechts” het openbaar onderwijs te Doetinchem en Zutphen en van Het Rhedens tezamen onvoldoende is. Dit zou dus inhouden dat er vanaf het begin serieus uitzicht zou moeten zijn op een fusie tussen het openbaar onderwijs te Doetinchem, Zutphen, Holten en Lochem en Het Rhedens. Een kans om uit de gerezen problematiek te komen wordt door betrokkene gezien in het verder nagaan van de mogelijkheden hiertoe. Gedurende de periode die daarvoor nodig is zou de staatssecretaris volgens hem de besluitvorming over de verplaatsing van Het Rhedens naar Dieren moeten opschorten.

Samenvattend concludeer ik dat optie B geen eenduidige instemming verwerft. Ik wijs erop dat dit proces ongewis is in zijn uitkomsten, zowel naar het resultaat (optie B + het openbaar onderwijs in Holten en Lochem) als naar de termijn waarbinnen een en ander wordt gerealiseerd. Relevant lijkt mij dat deze ongewisheid zou doorwerken op de behandeling van de aanvraag van Het Rhedens. De opvattingen van het openbaar onderwijs in Zutphen zijn niet definitief nagegaan. Bovendien schat ik in dat ook bij het Isendoorn College en het Baudartius College bezwaren zullen blijven bestaan.

6. Conclusie

Op grond van de gevoerde bilaterale gesprekken concludeer ik dat er onvoldoende mogelijkheden bestaan om op korte termijn tot een oplossing te komen voor de gerezen problematiek, die de algemene instemming kan verwerven. Overigens constateer ik dat een voorwaarde van unanieme instemming een onaanvaardbaar beletsel kan vormen om in redelijkheid gestalte te geven aan de vraag naar een adequaat geheel van onderwijsvoorzieningen.

In de gegeven situatie adviseer ik de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal haar verantwoordelijkheid te nemen. Tegelijkertijd breng ik onder haar aandacht dat het mijns inziens onverminderd noodzakelijk blijft verdere initiatieven te ontplooien die moeten leiden tot een gezond en kwalitatief hoogstaand aanbod van voorzieningen voor het voortgezet onderwijs in de onderhavige regio. Daarbij is een actieve betrokkenheid van lokale en provinciale overheid en van alle scholen onmisbaar.

Diepenveen, 14 september 2001

drs. R.P.H. Oudenhoven